

Hubert Gabrisch

Transformationsökonomien sind krisenanfällig
– ein Kommentar

Martin Weisheimer

Erzeuger und Verbraucher von Elektrizität
im Spannungsfeld hoher Preise
und beginnender Marktliberalisierung

Birgit Schultz

Förderanreize im Widerspruch
zu qualifikatorischen Zielen
von Beschäftigungsmaßnahmen?

Thomas Meißner

Rückschläge bei der Transformation
Mittel- und Osteuropas: Das Beispiel Bulgariens

Udo Ludwig

IWH-Industrienumfrage:
Zuversicht im Mai 1997 weiter verbessert

Kommentar

Transformationsökonomien sind krisenanfällig

Weit verbreitet ist der Eindruck, daß die mitteleuropäischen Transformationsländer nach dem ersten Transformationsschock einen stabilen Weg der wirtschaftlichen Erholung und Inflationsverminderung eingeschlagen hätten. Nicht selten werden bereits erreichte Wachstumsraten extrapoliert, um den Zeitpunkt abzuschätzen, wann beispielsweise das durchschnittliche EU-Niveau beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohner erreicht sein wird. Das bulgarische Beispiel zeigt jedoch, wie irreführend diese Vorstellung ist. Auch Bulgarien schien 1994 und 1995 den schwersten Transformationsschock überwunden zu haben, erlitt aber 1996 einen dramatischen Rückschlag mit Wirkungen bis in dieses Jahr hinein. Wirtschaftliche Erholung und Preisstabilität stehen aber in allen mitteleuropäischen Transformationsländern noch auf schwachen Füßen, auch in jenen, in denen im Gegensatz zu Bulgarien die Transformation institutionell weit vorangeschritten ist und die bisher politische Stabilität aufwiesen. Das aktuelle Beispiel dafür liefert Tschechien. Anfang des Jahres begann die Industrieproduktion zu sinken. Ein Zusammenhang mit der fortgesetzten realen Aufwertung der Krone und den wachsenden Handels- und Leistungsbilanzdefiziten war unschwer zu erkennen. Bereits 1996 hatte das Handelsdefizit eine Größe von 10 vH des Bruttoinlandsprodukts erreicht. Regierung und Nationalbank vernachlässigten lange Zeit dieses Problem. Probleme wurden allenfalls in kurzfristigen Kapitalzuflüssen gesehen. Anfang 1997 stiegen die Handelsdefizite indes weiter. Einer Abwertung der Krone trat die Nationalbank noch Mitte Mai mit dem Argument entgegen, die Verteuerung der Importe würde die Erneuerung und Restrukturierung des Kapitalstocks behindern. Es bedurfte nur noch eines leichten Anstoßes, um Mitte Mai eine Zahlungsbilanzkrise auszulösen, d.h. einen Rückfluß ausländischer Gelder und Währungssubstitution bei den Inländern. Die erfolglosen Interventionen der tschechischen Nationalbank – geschätzt auf bis zu 2 Mrd. US-Dollar oder ein Sechstel der Reserven – innerhalb von vier Tagen und die letztlich vom Markt erzwungene Freigabe der Krone dokumentieren die Dramatik der Lage. Diese fand in einer folgenden Regierungskrise ihren politischen Ausdruck.

Äußere Faktoren wie etwa eine weltweit skeptischere Einstellung von Kapitalanlegern gegenüber *emerging markets* haben allenfalls den Anstoß für diese Krise gegeben. Die eigentliche Ursache sind die ausufernden Leistungs- und Handelsbilanzdefizite, unter denen auch andere Transformationsländer leiden. Defizite wären tolerabel, wenn sie mit einer entsprechend hohen Investitionskraft im Inland verbunden wären. Im vorliegenden Fall zeigen sie aber, daß die makroökonomischen und strukturellen Rahmenbedingungen noch keine Voraussetzungen schaffen, dem internationalen Wettbewerb nach einer weiteren Öffnung standzuhalten. Es ist kein Zufall, daß die riesigen Defizite 1996 entstanden sind, nachdem Tschechien in die OECD aufgenommen wurde und seinen Kapitalverkehr weiter liberalisiert hatte und auch gemäß der Europaabkommen erstmals stärker als die EU seine Einfuhren liberalisieren mußte. Dies alles erfolgte wahrscheinlich zu früh. Das tschechische Beispiel zeigt, daß trotz einer, verglichen mit anderen Transformationsländern, umfassenden Privatisierung, einem ausgeglichenen Staatshaushalt, einer restriktiven Geldpolitik und einer weitgehenden außenwirtschaftlichen Liberalisierung noch viele Strukturprobleme bestehen, die einen ernsten Rückschlag bei Wirtschaftswachstum und Inflationsbekämpfung verursachen können. Die nunmehr von der Nationalbank zugelassene Abwertung kann die Zahlungsbilanz lediglich temporär entlasten und dies auch nur zum Preis einer höheren Inflation. Die ungelösten Strukturprobleme werden bereits mittelfristig erneut Druck auf die Krone ausüben. Eine Restrukturierung der Wirtschaft hängt vor allem von internen Voraussetzungen wie etwa einem funktionsfähigen Banken- und Kapitalmarkt oder einer zurückhaltenden Lohnpolitik ab. Auch der Zufluß ausländischen Kapitals zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten kann dies nicht ersetzen.

Hubert Gabrisch

Erzeuger und Verbraucher von Elektrizität im Spannungsfeld hoher Preise und beginnender Marktliberalisierung

Nach wie vor bilden die vergleichsweise hohen Industriestrompreise in Deutschland für die stromintensiven Branchen einen nicht zu unterschätzenden Standort- und Wettbewerbsnachteil. Die nunmehr eingeleitete Liberalisierung der Strommärkte in Europa läßt über den sich herausbildenden Wettbewerb einen Druck auf Preise und Kosten erwarten. Energieversorger, die nicht rechtzeitig neue attraktive Angebote für Lieferpreise und -bedingungen unterbreiten, werden Marktanteile verlieren.

Die deutsche Wirtschaft, namentlich die große Industrie, zieht bereits Konsequenzen aus dem hohen Strompreisniveau. So fällt die unternehmerische Entscheidung „make or buy“ zunehmend zugunsten einer ökonomisch, ökologisch und technisch vorteilhaften Eigenerzeugung auf Basis von Erdgas aus. Während der gesamte Stromverbrauch der Industrie seit Jahren eher stagniert, weisen entsprechende Industriekraftwerke in der Produktion und in der Netzeinspeisung eine hohe Entwicklungsdynamik auf. Dieser Prozeß vollzieht sich in der gesamten Bundesrepublik.

Daß der Zuwachs an Eigenerzeugung in den neuen gegenüber den alten Bundesländern deutlich höher liegt, korrespondiert dabei mit dem Fakt, daß die ostdeutschen Industriestrompreise seit Jahren um 10 vH und mehr höher sind. Aus diesem Blickwinkel verwundert es auch nicht, wenn Sachsen-Anhalt einen Spitzenplatz bei der Expansion industrieller Eigenerzeugung in Deutschland einnimmt. Hier wurden bis 1996 im Durchschnitt besonders hohe Industriestrompreise gefordert.

In der Diskussion um den Standort Deutschland und um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft werden vielfach die hohen Preise für Industriestrom und die hiervon abhängigen entstehenden Energiekosten kritisiert. In der EU liegen die deutschen Industriestrompreise nach wie vor im Spitzenfeld, obwohl seit Januar 1996 (mit der veränderten Steinkohlefinanzierung) partiell Preissenkungen erfolgten.¹ Zwar wirkt sich das nicht auf die gesamte Wirtschaft in gleichem Maße wie etwa die hohen deutschen Lohnstückkosten

aus.² Stromintensive Branchen, wie insbesondere die Aluminium- und Stahlindustrie, die Gießereien, die Grundchemie, die Zementindustrie, die Zellstoff- und Papierindustrie sowie die Glas- und Keramikindustrie, bekommen die hohen Strompreise aber stark zu spüren.

Um dieses Problem zu entschärfen, kommt es darauf an, sowohl bei den Produzenten (Energieversorgern) als auch bei den betroffenen Verbrauchern nach wirksamen Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Wie im folgenden ausgeführt wird, bieten sich hauptsächlich an:

- Umfangreiche Rationalisierungen mit Kosten- und Preissenkungen in den Produktionsprozessen sowie Verbesserungen des Preis-Leistungs-Verhältnisses bei den Strom-Versorgern,
- Die Senkung der Stromintensität (des spezifischen Stromverbrauchs je Outputeinheit) sowie die Orientierung auf andere (billigere) Stromangebote bei den Industriekunden. Das kann beispielsweise durch den Wechsel des Stromlieferanten oder durch den Aufbau einer eigenen Stromerzeugung geschehen.

Umfang und Tempo der Veränderungen hängen dabei nicht unwesentlich von den künftigen energiepolitischen Rahmenbedingungen ab. Insbesondere wird erwartet, daß die Liberalisierung des Strommarktes einen spürbaren Druck auf die Preise ausübt, denn erfahrungsgemäß geht eine zunehmende Wettbewerbsintensität mit sinkenden Preisen einher.

Jüngste Befragungen von Stromversorgern und Industriekunden reflektieren, daß überwiegend schon in den ersten fünf Jahren nach erfolgter Liberalisierung mit deutlichen Preissenkungen gerechnet wird.³ Etwa ein Drittel der Industriekunden erwartet mehr als 10 vH Absenkung. Entwickelt sich in der liberalisierten Stromversorgung eine

¹ Vgl. 21. Internationaler Strompreisvergleich (1995/96) der NUS (National Utility Service), herausgegeben von NUS Deutschland GmbH, 1996.

² Dennoch fordert die Wissenschaft mit Recht immer wieder: „Es müssen bei einer Standortentscheidung theoretisch alle Kosten des Unternehmens ... berücksichtigt werden.“ DEUSTER J.: Internationale Standortverlagerungen deutscher Unternehmen, in: Deutscher Universitäts Verlag, Gabler Verlag. Wiesbaden 1996, S. 86-87. – Vgl. auch BEHRENS, K. C.: Allgemeine Standortbestimmungslehre. Köln und Opladen 1991. – FÜRST, D.; ZIMMERMANN, K.: Standortwahl industrieller Unternehmen. Bonn 1973. – HEINEN, E.: Industriebetriebslehre, 8. A. Wiesbaden 1990.

³ Vgl. ENERGIE & MANAGEMENT 7/97. Herrsching/München, S. 1.

Anbieterkonkurrenz, so sehen außerdem knapp zwei Drittel der Kunden im Strompreis das einzige Entscheidungskriterium für die Auswahl der Stromlieferanten.

Versorger stellen sich auf Marktöffnung ein

Bereits jetzt – gewissermaßen im Vorgriff auf die Liberalisierung des Strommarktes – entschließen sich einige Versorger, neue wettbewerbsfähige Preise und Lieferbedingungen zu offerieren. Erste verbesserte Versorgungsangebote liegen vor, vor allem für jene Kunden, die sich nachweislich für neue Bezugsmöglichkeiten interessieren.

Daß grundsätzlich ein bedeutendes Preis- und Kostensenkungspotential vorhanden und nutzbar ist, räumen Versorger sowohl auf der Verbund- als auch auf der Regional- und Kommunal-Ebene ein. So beziffert z.B. das Bayernwerk seine Einsparmöglichkeiten auf gut 0,5 Mrd. DM, das sind immerhin über 10 vH des Umsatzes.⁴

Die vorhandenen Spielräume eines modernen Kosten- und Preismanagements der Versorger müssen nicht nur direkt zu Strompreissenkungen führen. Sich beim elektrischen Strom auf den Wettbewerb einzustellen bedeutet auch, das Preis-Leistungs-Verhältnis für die Nachfrager zu verbessern. Insofern ist nicht nur die Preisgestaltung – in ihrer Gesamtheit von Preishöhe, Preisstruktur, Preisgleitklauseln, Baukostenzuschüssen und anderen preisrelevanten Elementen – zu betrachten. Darüber hinaus kann auch ein kundenangepaßtes Leistungsangebot, insbesondere ein Dienstleistungspaket mit komplexen und vielfältigen Beratungs- und Serviceleistungen helfen, das an sich „gleichartige Massenprodukt Elektrizität“ eines bestimmten Versorgers besonders attraktiv zu machen. So gesehen initiiert die Liberalisierung des Strommarktes bei der deutschen Elektrizitätswirtschaft nicht nur Probleme und Aufgaben, sondern zugleich Chancen und Entfaltungsmöglichkeiten. Dazu liegen bereits praktische Erfahrungen in Staaten mit fortgeschrittener Deregulierung vor, wie z.B. in USA, Großbritannien, Skandinavien und Australien.

Industrie reagiert auf hohe Strompreise

Zugleich intensivieren die Industriekunden ihre Bemühungen, den hohen Strompreisen „entgegenzusteuern“. Elemente der Gegensteuerung können sein:

- Weiterwälzen auf Dritte
- Produktionsverlagerung
- Kompensation durch Senkung anderer Kosten
- Reduzierungen im Energieverbrauch
 - Sortimentsänderung
 - neue Technologie und Technik
 - Verlustabbau
- Verbesserung der Preisgestaltung
 - Erhöhung des Verkaufspreises durch Veredlung
 - Senkung des Bezugspreises inkl. Sonderkonditionen- und bessere Nutzung der Preisstruktur
 - Eigenerzeugung
 - billiger Importstrom

Gegebenenfalls können damit selbst Prozeß- und Produktverlagerungen ins Ausland verbunden sein. Das kommt insbesondere für international agierende Unternehmen in Frage.

Dem teuren Strombezug zu entgehen heißt für die großen Verbraucher aber auch, auf billigen importierten Strom zu setzen. Die eingeleitete Öffnung des europäischen und mithin auch des deutschen Strommarktes verbessert zweifellos die notwendigen Voraussetzungen hierfür. Dennoch – zumindestens zunächst – ist nicht mit einem „boom“ im Stromimport zu rechnen, insbesondere wegen nationaler Schutzklauseln und relativ hoher Transportkosten. Namentlich in den grenznahen Versorgungsgebieten ist aber durchaus ein Druck auf die Strompreise zu erwarten. Hauptsächlich wird er hervorgerufen vom billigen französischen Atomstrom im Westen und vom subventionsbedingt günstigen polnischen und tschechischen Strom im Osten.

Hauptsächlich reagiert die deutsche Wirtschaft auf die hohen Industriestrompreise jedoch dadurch, daß sie ihre Eigenerzeugung ausdehnt und sich zunehmend von teuren Zulieferungen abkoppelt. In diesen Fällen erweist sich die eigene Stromerzeugung billiger als der bisherige Fremdbezug. Letztlich ist für die Entscheidung „make or buy“ eine bessere Wirtschaftlichkeit ausschlaggebend, unter Berücksichtigung der anderen Einflußfaktoren (technischer, energetischer, finanzwirtschaftlicher und unternehmensstrategischer Art).⁵

Eigenerzeugung ersetzt teuren Strombezug

Die preiswerte Eigenerzeugung von Strom expandiert durch das Engagement der Industrie, der unabhängigen Erzeuger (independent power pro-

⁴ Vgl. HANDELSBLATT vom 22. Januar 1997, S. 33.

⁵ Vgl. MÄNNEL W.: Die Wahl zwischen Eigenfertigung und Fremdbezug, 2. A. Stuttgart 1968, S. 31 ff.

ducers ipp) und der Kommunen. Dabei stützt man sich vornehmlich auf solche Verfahren und Anlagen wie die erdgasgefeuerten GuD (Gas- und Dampfturbinen) sowie BHKW(Blockheizkraftwerk)-Anlagen. Sie erzeugen gleichzeitig Wärme (als Heißdampf und -wasser für die Prozeß- und Raumwärme) sowie elektrischen Strom, wobei deren Proportion in Grenzen variierbar ist. Hohe Anteile der gasgefeuerten an der gesamten Eigenerzeugung wurden 1995 beispielsweise in folgenden Industriebranchen erreicht:

Bergbau (ohne Kohlebergbau)	85 vH,
Maschinenbau	69 vH,
Chemische Industrie	56 vH,
Papiergewerbe	49 vH,
Ernährungsgewerbe	44 vH,
Textilgewerbe	39 vH. ⁶

Für die Eigenerzeugung auf Basis von Erdgas bestehen sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher, technischer und ökologischer Hinsicht günstige Rahmenbedingungen. *Politisch* unterstützt grundsätzlich die eingeleitete Liberalisierung der Strommärkte diesen Prozeß. Sie hebt die regionalen Versorgungsmonopole auf und orientiert auf die allgemeine Öffnung der vorhandenen Strom-verteilungsnetze, so daß beispielsweise die Einspeisung von Überschußstrom aus der Industrie (sog. Netzeinspeisung) erleichtert wird. Darüber hinaus begünstigt sie die freie Wahl der einzusetzenden Brennstoffe und Erzeugungsanlagen, so daß beispielsweise die präferierte Nutzung der Kohle und die Pflicht zur Anlagen- und Betriebsgenehmigung endgültig entfallen. Außerdem ist damit zu rechnen, daß die Marktöffnung bestehende (längerfristige) Energielieferverträge unwirksam macht und Neu- bzw. Nachverhandlungen ermöglicht.

Ökonomisch unterstützen vor allem die sich in den letzten Jahren herausgebildeten Faktorpreisrelationen zwischen den verschiedenen Brennstoffen und zwischen den Energieausrüstungen bzw. Energietechnologien den Übergang zur gasgefeuerten Eigenerzeugung. Insbesondere hat sich die ökonomische Effizienz der GuD-Anlagen gegenüber konventionalen Anlagen aufgrund der hohen Strompreise und der anhaltend niedrigen Erdgaspreise verbessert. Das ermöglicht günstige spezifische Investitionskosten und laufende Betriebs-

kosten, d.h. vergleichsweise niedrige Erzeugungskosten.

Eine Auswertung bereits gebauter GuD-Anlagen ergibt:

- Die Investitionskosten pro installierter Leistung (in kW) verhalten sich gegenüber Steinkohle- und Braunkohle-Anlagen wie etwa 1 : 2,5 : 2,75.⁷ Dadurch können der einmalig vorzuschießende Finanzbedarf und die Kosten für den Kapitaldienst bei GuD-Anlagen kleiner gehalten werden.
- Die durchschnittliche normative Nutzungszeit beträgt nur 15 Jahre, so daß das Investitionsrisiko vermindert und ein flexibler Einsatz (auch im Mittellastbereich mit geringeren Nutzungsstunden) möglich ist.
- Die Brennstoffkosten für Gas liegen – selbst beim Bezugspreis von etwa 2 Pf/kWh – dennoch in der Regel höher als für Kohlen. Als Folge der speziellen Kostenstruktur (geringerer Anteil der Kapitalkosten mit höherem Brennstoffkostenanteil) und der günstigen Aufwendungen ergeben sich bei GuD-Anlagen insgesamt vergleichsweise niedrige Erzeugungskosten. Sie liegen unter 8 Pf/kWh, d.h. etwa um 2 Pf/kWh niedriger als die durchschnittlichen Strombezüge.⁸

Technisch und technologisch sind die in Frage kommenden GuD- sowie BHKW-Anlagen nunmehr so ausgereift, daß sie in modularer Bauart für eine breite Leistungspalette bis etwa 350 MW von mehreren Anbietern im In- und Ausland zur Verfügung stehen und mit hohem Wirkungsgrad arbeiten. Als Standardkonfiguration dienen Gasturbinen mit Abhitzeesseln und Dampfturbinen.

Darüber hinaus sind die erdgasgefeuerten Anlagen der Wärme-Kraft-Kopplung *aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes* von besonderer Bedeutung. Die CO₂-Emissionen lassen sich drastisch reduzieren. Mit anderen Worten: Unter Berücksichtigung der externen Umwelt- und Klimafolgekosten erhöht sich die Vorteilhaftigkeit der Gasverstromung, da beispielsweise die Kohlenutzung mit den vergleichsweise höchsten CO₂-Emissionen verbunden ist.

Höhere Preise initiieren höhere Eigenerzeugung in Ostdeutschland

⁶ Errechnet anhand der Fachserie 4, Reihe 6.4, des Statistischen Bundesamtes.

⁷ Vgl. ENERGIE & MANAGEMENT 3/97. Herrsching/München, S. 1.

⁸ Vgl. BRENNSTOFF-WÄRME-KRAFT (BWK). Düsseldorf 6/1996, S. 57.

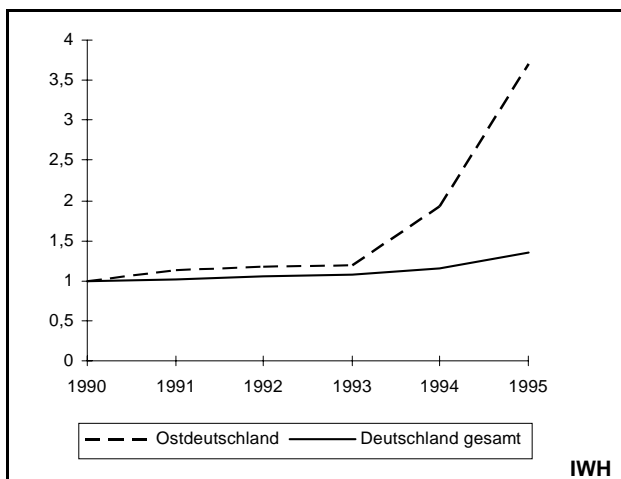
Versucht man, für Deutschland mit empirischen Daten die Entwicklung der Eigenerzeugung der Industrie nachzuvollziehen und zu erklären, so ergibt sich, daß die *erdgasgefeuerte* Eigenerzeugung in den letzten Jahren die höchste Entwicklungsdynamik aufweist. Ihr Anstieg geht mit einem Rückgang der gesamten industriellen Eigenerzeugung (um 10 vH in 1995 gegenüber 1990) einher. Die Eigenerzeugung auf Basis von Erdgas wuchs beispielsweise 1995 gegenüber 1994 um ca. 18 vH, das Jahr davor um gut 8 vH. Insgesamt erhöhte sich der Anteil der erdgasgefeuerten an der gesamten Eigenerzeugung der Industrie von knapp 17 vH im Jahr 1990 auf 25 vH im Jahr 1995.⁹

Eine detaillierte Analyse der Eigenerzeugung läßt darüber hinaus zwischen Ost- und Westdeutschland deutliche Unterschiede erkennen. So erhöhte sich die gasgefeuerte (bei gleichzeitigem Abfall der gesamten) Stromerzeugung in der Industrie im Osten Deutschlands besonders. Das wird hauptsächlich ab 1993 spürbar, als die Industrie ihre wirtschaftliche Talfahrt stoppen und die Produktion wieder steigern konnte. So verdoppelte sich die hier betrachtete Eigenerzeugung 1995 gegenüber 1994 fast, das Jahr davor machte die Steigerung etwa 63 vH aus (vgl. Abbildung).

Abbildung:

Entwicklungsindex industrieller Eigenerzeugung auf Basis von Erdgas

- 1990 = 1,0 -



Quelle: Statistik der Energiewirtschaft 1995/96, VIK, Essen, S. 119 und 125.

Im Vergleich zwischen alten und neuen Bundesländern läßt sich für 1995 feststellen:

- Am gesamten Stromverbrauch der Industrie hat die gasgefeuerte Eigenerzeugung in den neuen Bundesländern mit 19 vH gegenüber 6,6 vH in den alten Bundesländern einen höheren Anteil.
- Dennoch liegt natürlich der absolute Wert dieser Eigenerzeugung im östlichen Teil Deutschlands mit 4.073 GWh (gegenüber 12.667 GWh im anderen Teil) niedriger.

Aus dem Blickwinkel des vorhandenen Strompreisniveaus kann es nicht verwundern, daß besonders in Ostdeutschland die industrielle Eigenerzeugung von Strom auf Basis von Erdgas sukzessive steigt. Es ist ein Fakt, daß die Industriestrompreise in Ost- gegenüber Westdeutschland noch immer höher sind, durchschnittlich um etwa 10 vH. Dieses erhebliche Preisgefälle existiert bereits seit Jahren. Im gesamtdeutschen „Ranking“ zählen fast alle ostdeutschen Versorger zu den teuersten Anbietern. Zwischen dem vergleichbaren billigsten westdeutschen und dem teuersten ostdeutschen Regionalversorger gibt es einen Preisunterschied von etwa 26 vH; das sind gut 4 Pf/kWh.¹⁰

In den letzten Jahren nimmt das Bundesland Sachsen-Anhalt sowohl im Umfang als auch in der Entwicklungsdynamik bei der gasgefeuerten industriellen Eigenerzeugung den Spitzenplatz ein. So macht diese Art der industriellen Eigenerzeugung im Jahre 1995 in Sachsen-Anhalt gut 75 vH aus, gegenüber 15 vH in Brandenburg und 25 vH in Sachsen. Das hat zweifellos damit zu tun, daß hier bisher die durchschnittlichen Industriestrompreise (mit 20,9 Pf/kWh) am höchsten in Deutschland waren, z.B. gegenüber dem Durchschnitt von 18,5 Pf/kWh in den alten Bundesländern und von 20,4 Pf/kWh in Sachsen sowie Brandenburg.¹¹

Für die künftige Entwicklung der Eigenerzeugung in Deutschland ist zweierlei relevant:

- Im laufenden und kommenden Jahr wird sich die Erweiterung der Eigenkapazitäten in der deutschen Industrie fortsetzen. Das läßt sich aus den vorbereiteten Investitionen ableiten.

¹⁰ Vgl. BUNDES-STROMPREISVERGLEICH I/1997 für Sonderversorgerkunden, herausgegeben vom Bundesverband der Energie-Abnehmer, Hannover, 31. Januar 1997.

¹¹ Vgl. Allgemeiner Strompreisvergleich zum 20. Februar 1996, WIBERA Düsseldorf. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß viele der teuersten Versorger ihre Industriestrompreise um etwa 5 vH ab Januar 1997 gesenkt haben, also in einem Zeitraum, indem das Bundeskartellamt mehrere Preisermittlungsverfahren gegen „Spitzenreiter“ eingeleitet hat.

⁹ Errechnet anhand der Fachserie 4, Reihe 6.4, des Statistischen Bundesamtes.

- Darüber hinaus wird eingeschätzt, daß die gekoppelte Erzeugung von Wärme und Strom noch längerfristig wächst, während die herkömmliche Strom- und Wärme-Produktion im wesentlichen stagnieren wird. So rechnet beispielsweise die Industrie für die nächsten 15 Jahre mit einer Verdreifachung des Kraft-Wärme-Potentials.¹²

Der Grund hierfür liegt nicht in einer unzuverlässigen, unzureichenden Strombelieferung von außen. Die öffentlichen EVU verfügen auch in Deutschland über eine hohe, nicht ausgelastete Produktionskapazität. Probleme mit der Kontinuität, Menge und Qualität in der Versorgung existieren nicht. Dagegen mangelt es an günstigen Preisen. Bei der unternehmerischen Entscheidung „make or buy“ geben die ungünstigen Preise incl. der Lieferkonditionen den Ausschlag.

Weitere Verbraucher und Erzeuger außerhalb der Industrie profitieren von der Eigenerzeugung

Die wachsende Eigenerzeugung von Strom ist nicht nur für die eigenen Industrieunternehmen von Bedeutung. Aufgrund der zusätzlichen Kapazität können sich zugleich nennenswerte Potentiale an Strom ergeben, die nicht mehr im eigenen Unternehmen benötigt und deshalb anderen Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden. Das bedeutet, daß dieser freie Strom (Überschußstrom) ins öffentliche Netz eingespeist, von den EVU verwendet bzw. an interessierte Kunden (im Rahmen einer Durchleitungspflicht) weitergeleitet werden muß.

Insbesondere für die neuen Bundesländer machen die aktuellen Größenordnungen der Strom einspeisungen deutlich, daß letztere recht dynamisch wachsen und zunehmend den öffentlichen EVU als Wettbewerber gegenüber treten. So erhöhte sich die Stromabgabe der Industrie an das öffentliche Netz 1995 gegenüber 1994 in den neuen Bundesländern um +24,1 vH, in den alten Bundesländern um +7,8 vH. Im Jahr davor wuchs diese Kenngröße in Ostdeutschland um 10,9 vH.¹³

Die Eigenerzeugung und Netzeinspeisung expandieren nicht nur in der Industrie. Zunehmend engagieren sich auf diesem Gebiet – außerhalb der großen Industrie – die sogenannten independent power producers (ipp) und weitere unabhängige

Stromanbieter (Contractoren). Das sind sowohl aus der Industrie ausgegliederte als auch neu entstehende Unternehmen. Ihren preisgünstigen Strom bieten sie vorwiegend aus gasgefeuerten GuD- und BHKW-Anlagen an. Dem liegt zugrunde, daß die hohen deutschen Strompreise einerseits für Eigenproduzenten eine günstige Ertragslage versprechen und andererseits Verbraucher zur Abkopplung von teureren Zulieferungen bewegen.

So wird z.B. berichtet, daß es in Deutschland inzwischen um die hundert Contractoren gibt. Durch ihre Aktivitäten sehen sich bereits Versorger veranlaßt, ihren Großkunden „niedrige Preise“ einzuräumen. Zudem werden bei großen Industriekunden zusätzlich bereits „broker“ mit günstigen Stromangeboten (u.a. aus Mittel- und Osteuropa) vorstellig.

Eigenerzeugung als Element und Vorbote des Wettbewerbs

Die hier untersuchte Eigenerzeugung inner- und außerhalb der Industrie kann

- einerseits als Konsequenz aus dem bisherigen Gebietsschutz und damit des fehlenden Wettbewerbs sowie
- andererseits als ein (wenn auch bescheidenes, aber dynamisches) Element des neuen, sich öffnenden Anbietermarktes für Elektrizität betrachtet werden.

Der zunehmende Ersatz des fremdbezogenen Stroms durch die Eigenerzeugung auf Basis von Erdgas kündigt insofern den mit der Liberalisierung angestrebten Wettbewerb an. Insbesondere intensivieren die Industriekraftwerke die Anbieterkonkurrenz und damit den brancheninternen Wettbewerb um eine preisgünstige Versorgung.

Unmittelbar und mittelbar kommt es dazu, daß der Industriestrom billiger wird: Unmittelbar, wenn eine effiziente Eigenerzeugung erfolgt; mittelbar, wenn Versorger aufgrund von vorgelegten Konzepten zur Eigenerzeugung dauerhafte Preisrabatte bzw. finanzielle Unterstützungen im Rahmen von „Kooperations- und Contracting-Angeboten“ einräumen. Immerhin hat nach jüngsten Umfragen bei den deutschen Stromversorgern fast jeder zweite Fall solche mittelbaren Konsequenzen ausgelöst.¹⁴

Zweifellos impliziert die Eigenerzeugung zunächst nicht bei allen Kunden einen Preisvorteil. Daß Preissenkungen zunächst die Großverbraucher

¹² Vgl. MORITZ A.: Preiskalkulation und Rahmenbedingung der Einspeisung von Überschußstrom aus Sicht der Industrie, in: VIK-Mitteilungen 5/1995, S. 103-105.

¹³ Vgl. Statistischer Jahresbericht des Referats Elektrizitätswirtschaft im BMWi für 1994 und 1995, Tabelle 14.

¹⁴ Vgl. VDEW-Presskonferenz vom 14. April 1997 in Hannover.

betreffen, ergibt sich ohnehin aus der schrittweisen Marktöffnung in der EU, die nach Stromabnahmemengen gestaffelt ist. Aufgrund der künftigen Wettbewerbsintensität und der einsetzenden Innovations- und Modernisierungsprozesse in der gesamten (öffentlichen und nicht öffentlichen) Strombranche eröffnet sich aber die Chance, daß das durchschnittliche Strompreisniveau sinkt und die Strompreisgestaltung flexibler wird. Davon würden auch Kunden außerhalb der großen Industrie profitieren.

Es ist zu erwarten, daß die Tendenz zur gasgefeuerten Eigenerzeugung weiter anhält. Dafür sind bereits jetzt die Rahmenbedingungen für eine Reihe von Industriekunden zu interessant und lohnend. Sie werden sich vermutlich noch verbessern, beispielsweise aufgrund des weiterhin niedrigen Preisniveaus für Erdgas, der entstehenden Kostendegression in der modularen und wachsenden Fertigung der technischen Anlagen sowie neuer gemischter Finanzierungsmodelle.

Allerdings wird es unter künftigen Marktbedingungen für die gesamte Stromerzeugung keine Sicherheit mehr geben, daß einmal gefällte Produktions- und Investitionsentscheidungen längerfristig optimal bleiben. Damit ist auch für die Eigenerzeugung verbunden, daß gravierende Marktveränderungen und -unsicherheiten sowie andere Risiken ohne Wettbewerbsschutz wirken und in Zukunft zu Absatz- bzw. Effizienzschwierigkeiten führen können. Zugleich erscheint aber auch fragwürdig, ob beispielsweise der geplante Gebietschutz für die ostdeutsche Braunkohleverstromung bis zum Jahre 2003 der Herausbildung wettbe-

werbs-fähiger Strukturen in der Strombranche wirklich dienen kann.

Grundsätzlich darf bei diesen Entwicklungsprozessen nicht verkannt werden, daß auch künftig der eigenerzeugte Strom gegenüber dem Angebot der Großkraftwerke der Versorger von begrenztem Umfang bleibt. Außerdem sind die Kraft-Wärme-Kopplungsprozesse prinzipiell an die gleichzeitige Nachfrage von Wärme und Strom gebunden. Daher sind solche gekoppelten Nachfragen a priori begrenzt, wenn sie nicht gezielt, z.B. durch Gründung von Abnehmergemeinschaften oder durch die Einbeziehung der Kälteversorgung aus wärmegeführten Absorptionsanlagen, erweitert werden.

Die Wirtschaftlichkeit dieser Prozesse hängt in dreifacher Hinsicht von den Strompreisen ab:

- Erstens bestimmen die Fremdbezugskosten die obere Preisgrenze der Eigenerzeugung.
- Zweitens ergibt sich der Erlös für die Netzeinspeisung (und damit die verbleibende Kostenbelastung der beiden Kuppelprodukte) aus den geltenden Strompreisen.
- Drittens sind Preishöhe und -struktur für den sog. „Reserve- und Zusatzstrom“ von Bedeutung.

Da nicht zuletzt diese Interdependenzen dem strukturellen Wandel in der deutschen Elektrizitätswirtschaft eine Dynamik verleihen, bleibt abzuwarten, welche tatsächlichen Auswirkungen am Ende mit der Liberalisierung und mit dem brancheninternen Wettbewerb einhergehen.

Martin Weisheimer

Förderanreize im Widerspruch zu qualifikatorischen Zielen von Beschäftigungsmaßnahmen?

Der Gesetzgeber begründet die Notwendigkeit von Beschäftigungsprogrammen unter anderem mit der Qualifizierung und Stabilisierung des Arbeitsvermögens der geförderten Teilnehmer. Es ist jedoch zu bezweifeln, daß Beschäftigungsmaßnahmen diesem Anspruch gerecht werden können.

Im Vergleich zum ersten Arbeitsmarkt werden in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen relativ mehr Beschäftigte und weniger technische Hilfsmittel eingesetzt. Dies ist ein Reflex auf die einseitige Subventionierung der Arbeitskosten. Sie setzt Anreize, die entweder dazu führen, daß Standardtechnologie mit mehr Beschäftigten als nötig ein-

gesetzt wird oder daß auf veraltete Technologien zurückgegriffen wird, die per se mehr Beschäftigte benötigen.

Beide Möglichkeiten laufen den qualifikatorischen Absichten der Arbeitsmarktpolitik zuwider: Weder wirkt sich eine Unterauslastung der Beschäftigten besonders günstig auf die Stabilisierung des Arbeitsvermögens aus, noch kommt es zu einer ausreichenden Qualifizierung entsprechend den Anforderungen des ersten Arbeitsmarktes. Dadurch kann die Teilnahme an ABM letztlich eine Stigmatisierung der Betroffenen nicht verhindern,

so daß die Wiederbeschäftigungschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt nicht verbessert werden.

Qualifikatorisches Ziel von ABM als notwendiges Förderkriterium definiert

Mit der Durchführung von Beschäftigungsmaßnahmen werden regelmäßig Erwartungen verbunden, die weit über den direkt induzierbaren Beschäftigungseffekt hinausgehen. So sieht der Gesetzgeber vor, daß ABM neben der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen auch strukturverbessernde Arbeiten vorbereiten sowie der Verbesserung der Umwelt oder der sozialen Infrastruktur dienen und schwervermittelbaren Arbeitslosen Arbeitsgelegenheiten bieten sollen.¹⁵ Gleichzeitig müssen die Beschäftigten in ABM qualifiziert oder zumindest beruflich stabilisiert werden, um so ihre Eingliederungsaussichten zu verbessern. Mit der Reform des Arbeitsförderungsgesetzes wurden die qualifikatorischen Ziele sogar als grundlegende Voraussetzung für eine Beschäftigungsförderung im Rahmen von ABM definitiv festgelegt.¹⁶ Setzt man allerdings so hohe Erwartungen in das Instrument ABM, so gilt es zu hinterfragen, ob Beschäftigungsmaßnahmen aufgrund der Ausgestaltung der Förderkonditionen überhaupt diesen qualifikatorischen Absichten gerecht werden können. Kann es bei rationalem Verhalten der Akteure zu dem angestrebten Qualifizierungseffekt kommen oder gibt es systemimmanente Widersprüche, die derartiges unterbinden? Mit welchen Folgen ist statt dessen zu rechnen?

Zweiter Arbeitsmarkt ist beschäftigungsintensiv mit geringer technischer Ausstattung

Beschäftigungsmaßnahmen werden schwerpunktmäßig im Garten- und Landschaftsbau, im Baubereich und in den sozialen Diensten durchgeführt. Im sozialen Bereich dominieren die Wohlfahrtsverbände und öffentlichen Institutionen bei der Trägerschaft der Beschäftigungsmaßnahmen. In den eher gewerblich ausgerichteten Bereichen, wie Baugewerbe und Garten- und Landschaftsbau, agieren dagegen kommunal geprägte Beschäftigungsgesellschaften und auch die Kommunen selbst als Träger. Beschäftigungsprojekte zur Flächen- und Umweltsanierung ehemaliger Treuhandunternehmen gehen gegenwärtig stark zurück und dürften in naher Zukunft nur noch eine untergeordnete Rolle spielen.

¹⁵ § 260 Abs. 2 AFRG.

¹⁶ § 260 Abs. 1 Nr. 2 AFRG.

Vergleicht man den gewerblichen Sektor des zweiten Arbeitsmarktes mit den entsprechenden Branchen des ersten Arbeitsmarktes, die bezüglich der angebotenen Leistungen ähnlich sind, ergeben sich teilweise drastische Unterschiede im betriebswirtschaftlichen Bereich. Unter anderem ist auf dem zweiten Arbeitsmarkt eine ungleich höhere Beschäftigungsintensität als auf dem ersten zu verzeichnen. So ist im privatwirtschaftlich organisierten Bereich der Branche Garten- und Landschaftsbau von einer Beschäftigungsintensität von 0,5 auszugehen, während dieser Indikator im zweiten Arbeitsmarkt 8 mal höher liegt.¹⁷ Das weist darauf hin, daß im zweiten Arbeitsmarkt weniger technische Anlagen und Hilfsmittel und statt dessen mehr Beschäftigte im Produktionsprozeß eingesetzt werden.

Die Ursache für die unterschiedlichen Beschäftigungsintensitäten ist in der Finanzierungsstruktur der Beschäftigungsmaßnahmen zu suchen: In ABM werden die Lohnkosten fast vollständig über die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Die anderweitig anfallenden Kosten (sogenannte Sach- oder Kapitalkosten) werden dagegen nur anteilig bis zu einer von den Lohnkosten abhängigen Obergrenze gefördert. Der Träger bzw. Auftraggeber des Beschäftigungsprojekts hat lediglich den Fehlbetrag, der sich als Differenz zwischen Gesamtkosten und Zuschüssen seitens der Bundesanstalt für Arbeit und Dritten ergibt, zu finanzieren. Für die Lohnaufwendungen, an denen sich die Arbeitsverwaltung am stärksten beteiligt, bedeutet dies, daß der Träger nur eine äußerst geringe oder gar keine Kostenbeteiligung je Arbeitsstunde leisten muß. Dagegen ist die vom Träger zu zahlende Differenz bei den sonstigen Kosten relativ hoch. Zu diesen gehören neben fixen Verwaltungs- und Betriebsaufwendungen insbesondere die Kosten für Maschinen und Geräte – also technische Anlagen und Hilfsmittel.

Je höher der Lohnkostenzuschuß, desto geringer das technologische Niveau in Beschäftigungsmaßnahmen

Das Preisverhältnis von Arbeit zu Kapital regelt den Mengeneinsatz beider Faktoren im betrieblichen Produktionsprozeß. Im Fall einer Lohnsubventionierung steigt die eingesetzte Beschäftigung

¹⁷ Beschäftigungsintensität ist hier der Quotient von Arbeits- zu Kapitaleinsatz. Die Berechnung beruht auf Angaben aus der ABS-Umfrage des IWH und auf Daten von der Einzugsstelle für Winterbaumlage und Ausbildungsumlage des Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau 1995 für Ostdeutschland.

und sinkt der Kapitaleinsatz gegenüber dem Status quo. Somit beeinflußt die Höhe des Lohnkostenzuschusses den durchschnittlichen Technologieeinsatzes negativ. Dieser Zusammenhang ist jedoch nicht nur theoretisch begründbar, sondern läßt sich auch statistisch gesichert nachweisen.¹⁸ Dabei wird als Indikator für das durchschnittliche technologische Niveau der Anteil der Kosten für technologie-determinierende Produktionsfaktoren an den Gesamtkosten der Beschäftigungsmaßnahme verwendet. Zu den Technologiekosten gehören die Kosten für Technikkauf, Technikausleih, Materialkauf und Facharbeit durch Firmen des ersten Arbeitsmarktes.

Regressiert man in einem multiplikativen Ansatz das durchschnittliche technologische Niveau auf den Lohn- und Sachkostenzuschuß, kann man den postulierten Zusammenhang empirisch nachweisen. So hat eine einprozentige Erhöhung des Kapitalkostenzuschusses eine Steigerung des technologischen Niveaus um 0,3 vH zu Folge. Diese Wirkung ist jedoch betragsmäßig erheblich geringer als beim Lohnkostenzuschuß. Würde der Lohnkostenzuschuß um 1 vH gesenkt, stiege das technologische Niveau um immerhin 7 vH. Dabei ist zu beachten, daß der durchschnittliche Lohnkostenfördersatz 7,5 mal so hoch ist wie der Kapitalkostenzuschuß.¹⁹ Eliminiert man den daraus folgenden Basiseffekt, wäre eine 1 vH Erhöhung des Kapitalkostenzuschusses absolut betrachtet genauso zu bewerten wie eine Senkung des Lohnkostenzuschusses um 0,13 vH. Trotzdem würde dann einer Kapitalkostenzuschußelastizität von 0,3 immer noch eine Lohnkostenzuschußelastizität von -0,9 für das durchschnittliche technologische Niveau gegenüberstehen.

Ab wann „rechnet“ sich ABM?

Die einseitige Lohnkostensubventionierung zu Lasten der Kapitalkosten bewirkt, daß sich in der Praxis der Beschäftigungsgesellschaften eine Kostenstruktur herausgebildet hat, bei der durchschnittlich 80 vH auf Lohnkosten und 20 vH auf

Kapital- und Betriebskosten entfallen.²⁰ Die Lohnkosten werden im Durchschnitt zu 98 vH durch die Bundesanstalt gefördert. Die Kapitalkosten werden dagegen bis zu einem Maximalbetrag von durchschnittlich 14 vH der Lohnkosten von BA und dem jeweiligen Land finanziert,²¹ unter der Bedingung, daß der Träger einen Eigenanteil der nicht einmal der Höhe des Kapitalkostenzuschusses entspricht, leisten muß.

Für den Träger bedeutet die gewählte Kostenstruktur, daß er maximal nur 11 vH der Gesamtkosten selbst zu finanzieren hat. Verglichen mit anderen realisierbaren Kostenstrukturen stellt dieser Beitrag ein Kostenminimum für den Beschäftigungsträger dar. Der überwiegende Teil – 89 vH – der Kosten wird von der Arbeitsverwaltung gefördert. Für den Träger einer Maßnahme ist deren Durchführung daher nicht nur aus sozialen Gründen attraktiv, sondern auch aus ökonomischen. Selbst wenn die Produktivität in einem Beschäftigungsprojekt nur einem Neuntel derjenigen eines marktwirtschaftlich geführten Unternehmens entspräche, wäre die Durchführung eines solchen Projektes der Vergabe an ein privatwirtschaftliches Unternehmen vorzuziehen. Dabei ist die Entlastung der kommunalen Haushalte durch eine sinkende Verpflichtung zu Sozialleistungen noch nicht einmal berücksichtigt.

Den Beschäftigungsträgern stehen zwei Strategien zur Verfügung

Hinter dem negativen Zusammenhang von Lohnsubventionen und dem durchschnittlichen technologischen Niveau stehen zwei ökonomische Strategien – die Niedrigtechnologie und die Unterauslastungsstrategie –, die erklären, wie es aufgrund rationaler Entscheidungen der Träger zu einer Anpassungsreaktion an die Bedingungen des zweiten Arbeitsmarktes kommt.

1. Technologie der Vergangenheit kann keine Zukunftschancen eröffnen

Eine rationale Strategie, die ein Beschäftigungsträger wählen kann, ist die Anpassung des technologischen Verfahrens an die geringen Kosten der Arbeitskraft. Um die für den Träger ko-

¹⁸ Multiplikativer Regressionsansatz mit der abhängigen Variable technologisches Niveau und den Regressoren Lohnkostenzuschuß in vH der Lohnkosten und Sachkostenzuschuß in vH der Lohnkosten, Daten aus ABS-Befragung des IWH März/April 1996, Regressionsansatz bezieht sich auf die einzelnen ABM der Beschäftigungsgesellschaften.

¹⁹ Vgl. SCHULTZ, B.: Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsprogramme am Beispiel der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau in Ostdeutschland – Datensammlung, in: IWH, Forschungsreihe 1/1997, S. 61.

²⁰ Daten aus der ABS-Befragung des IWH.

²¹ Vgl. SCHULTZ, B.: Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsprogramme am Beispiel der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau in Ostdeutschland – Datensammlung –, in: IWH, Forschungsreihe 1/1997, S. 61.

stenoptimale Beschäftigungsintensität zu erreichen, wird eine niedrigere Technologie als die Standardtechnologie²² eingesetzt. Diese entspricht tendenziell einem veralteten und unter den Bedingungen des ersten Arbeitsmarktes nicht mehr wettbewerbsfähigem technologischen Niveau. Kennzeichnend für diese Produktionsmethode ist eine extreme Ausweitung einfachster manueller Tätigkeiten. So weit wie möglich werden Arbeiten ohne technische Hilfsmittel durchgeführt. Anstatt mit dem im ersten Arbeitsmarkt üblichen Arbeitsaufwand zu produzieren, wird ein Vielfaches an Arbeitszeit für die gleiche Leistung benötigt. Daß damit unter Effizienzkriterien betrachtet der zweite Arbeitsmarkt dem ersten weit unterlegen ist, ergibt sich von selbst.

2. Unterauslastungsstrategie bietet nicht allen Teilnehmern eine sinnvolle Beschäftigung

Bei der Unterauslastungsstrategie entspricht das eingesetzte Produktionsverfahren dem aktuellen technischen Stand bzw. dem allgemein gebräuchlichen technologischen Niveau. Jedoch ist diese Technologie der Relation zwischen Lohn- und Kapitalkosten des ersten Arbeitsmarktes angepaßt und entsprechend kapitalintensiv. Das entspricht aber nicht der optimalen Kostenstruktur der Beschäftigungsträger, die sich aus den Förderkonditionen ergibt. Weitert er die Beschäftigung einseitig aus, kann er seine Kosten senken. Das scheint paradox, findet jedoch seine Erklärung in den gesetzlichen Bestimmungen: Die Förderung der Kapitalkosten erfolgt proportional zu den eingesetzten Beschäftigten. Ein zusätzlich eingestellter ABM-Teilnehmer kostet den Träger fast gar nichts, erhöht aber den Anspruch auf den Kapitalkostenzuschuß. Damit die Kosten für die technische Ausstattung maximal gefördert werden, ist es folglich unumgänglich, zusätzliche Teilnehmer in den Beschäftigungsmaßnahmen einzustellen, für die es jedoch keine sinnvolle, dem Produktionsprozeß entsprechende Beschäftigung gibt.

Hohe Projektkosten als Folge der Unterauslastung im zweiten Arbeitsmarkt

Für einen Vergleich des zweiten mit dem ersten Arbeitsmarkt ist die Branche Garten- und Landschaftsbau aufgrund überwiegend gleicher bzw. ähnlicher Leistungsstrukturen gut geeignet. In den

ostdeutschen ABM ist der Garten- und Landschaftsbau der größte Teilbereich. Im Durchschnitt ist knapp die Hälfte aller geförderten Teilnehmer hier beschäftigt.

Der Träger der Beschäftigungsmaßnahme erreicht die für ihn günstige Kostenstruktur (80 vH Lohnkosten und 20 vH Kapitalkosten) unter den Bedingungen eines technologisch limitierten Leistungsprozesses, indem er bei gleichem Kapitaleinsatz die achtfache Beschäftigung gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt zur Realisierung einer Wertschöpfungseinheit einsetzt.²³ Damit entstehen für die gleiche Wertschöpfung mindestens das 3,3-fache an Gesamtkosten aufgrund der zusätzlich eingestellten, aber technologisch nicht notwendigen Teilnehmer. Oder anders ausgedrückt, es werden gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt im Bereich Garten- und Landschaftsbau nur 1/3 der Wertschöpfung bei gleichen Gesamtkosten erreicht.

Die Arbeitsproduktivität liegt in diesem Szenario bei 12,5 vH des Referenzwertes des Garten- und Landschaftsbaus. Der relativ geringe Wert beruht jedoch lediglich auf der Unterauslastung des Arbeitsvermögens der Teilnehmer, die zwecks Erhalt eines Kapitalkostenzuschusses eingestellt werden. Ineffizienzen aufgrund fehlenden Wettbewerbs bleiben dabei unberücksichtigt. Sie könnten ein weiteres Absinken der Arbeitsproduktivität bewirken.

In der Praxis äußert sich das Phänomen der Unterauslastung unter anderem in der häufig vorgebrachten Kritik bezüglich der Arbeitsmoral von ABM-Beschäftigten, die aber gerechterweise aus eben gezeigten Gründen gar nicht den geförderten Maßnahmeteilnehmern angelastet werden kann. Auch die Träger der Beschäftigungsmaßnahmen handeln vielmehr rational und reagieren nur auf die vorgegebenen Lohnsubventionen in dem ihnen möglichen Rahmen. An dieser Kritik kann letztlich nur der Gesetzgeber etwas ändern.

Einzelstrategien werden in der Praxis kombiniert

Welche der beiden zur Verfügung stehenden Strategien in der Praxis der Beschäftigungsmaßnahmen angewendet wird, ist von Fall zu Fall un-

²² Unter Standardtechnologie ist hier der aktuelle technische Stand bzw. das allgemein gebräuchliche technologische Niveau auf dem ersten Arbeitsmarkt gemeint.

²³ Im Garten- und Landschaftsbau ist eine durchschnittliche Kostenstruktur von 33 vH Lohnkosten und 67 vH Kapitalkosten zu beobachten. Wenn angenommen wird, daß der Kapitaleinsatz den Output limitiert ist, muß der Kapitaleinsatz im zweiten Arbeitsmarkt von 20 vH auf 66 vH steigen. Wenn die optimale Kostenstruktur des Trägers erhalten bleiben soll, muß gleichzeitig auch der Beschäftigungseinsatz um das 3,3-fache steigen.

terschiedlich. Grundsätzlich ist von einer Kombination beider Varianten auszugehen. Der Einsatz von älterer Technologie geht mit einer gewissen Unterauslastung der ABM-Teilnehmer einher. Eine Beschäftigungsmaßnahme, die eindeutig nur einer Strategie folgt, dürfte dagegen äußerst selten sein.

Teilnahme an ABM – keine gute Startposition für den ersten Arbeitsmarkt

Effizienzverluste aufgrund einer veralteten Technologie oder durch die Unterauslastung der Beschäftigten sind zwar ökonomisch gesehen bedauerlich, jedoch viel schwerwiegender dürften die Folgen dieser Strategien für die qualifikatorischen Ziele der Arbeitsmarktpolitik sein.

Die Hoffnung auf einen erfolgreichen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt wird von den Befürwortern mit einer Stabilisierung des Arbeitsvermögens und einer Qualifizierung durch die Teilnahme an einer ABM begründet. Jedoch ist aufgrund der Ausgestaltung der Beschäftigungsmaßnahmen zu bezweifeln, daß derartige Ansprüche überhaupt eine Realisierungsmöglichkeit haben.

Die Vermittlung von Qualifikationen und Fähigkeiten, für die es auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Nachfrage gibt, ist durch den Einsatz von Technologien und Produktionsverfahren, die nicht dem gegenwärtigen Niveau entsprechen, sondern veraltet sind, kaum realisierbar. Aber selbst die Stabilisierung und Aufrechterhaltung des Arbeitsvermögens durch eine regelmäßige Beschäftigung in ABM wird infolge der tendenziellen Unterauslastung erschwert. Für die Teilnehmer an den Beschäftigungsmaßnahmen besteht die Gefahr der Gewöhnung an einen geringeren Leistungseinsatz. Im ersten Arbeitsmarkt würde ein derartiges Verhalten schnell zu Problemen in der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen führen. Demzufolge vergrößert die tendenzielle Unterauslastung eher die Vermittlungshemmnisse von Beschäftigten in ABM.

Daß dem so ist, zeigen nicht zuletzt die Ergebnisse der Praxis: So konnten die Erwartungen an die Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt meistens nicht erfüllt werden. Bisherige statistische Untersuchungen weisen darauf hin, daß ABM-Teilnehmer gegenüber anderen Arbeitslosen nicht häufiger einen regulären Arbeitsplatz finden.²⁴ Ei-

nen Erklärungshinweis liefert das Verhalten der Unternehmen, die oft nicht bereit sind, Bewerber einzustellen, die vorher in einer Beschäftigungsmaßnahme tätig waren.²⁵

Derartige Ergebnisse verdeutlichen, daß Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen parallel zu anderen Gruppen unter den Arbeitslosen zunehmend einer Stigmatisierung unterliegen. Das ist insofern besorgniserregend, als gerade durch die Beschäftigungsmaßnahme derartige Ausgrenzungseffekte verhindert werden sollen.

Befürchtungen, daß die geförderten Beschäftigten eine Beharrungstendenz im zweiten Arbeitsmarkt aufweisen, erhalten nicht zuletzt dadurch neue Impulse. So kann nicht nur die Verdiensthöhe gegenüber dem ersten Arbeitsmarkt, sondern auch das Risiko, auf einem regulären Arbeitsplatz zu versagen, ausschlaggebend sein für die Präferenz der Betroffenen, auf dem zweiten Arbeitsmarkt zu bleiben. Und die Wahrscheinlichkeit, daß letzteres zutrifft, dürfte mit der Verweildauer am zweiten Arbeitsmarkt steigen.

Erwartungen an ABM nicht zu hoch setzen

Aus der Tatsache, daß ABM ihrem qualifikatorischen Anspruch in der Praxis nicht gerecht werden können, sollte nicht folgen, daß ABM deswegen durchweg zu verwerfen sind. ABM haben nicht zuletzt eine sozialpolitische Funktion, denen Legitimität hier nicht bestritten werden soll. Eine eindeutige Orientierung auf dieses sozialpolitische Ziel wäre notwendig, um die Überfrachtung des Instruments mit unrealistischen Vorstellungen zu vermeiden, die letztlich nur die Rechtfertigung von Beschäftigungsmaßnahmen gänzlich untergraben.

*Birgit Schultz
bsc@iwh.uni-halle.de*

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in: Viktor Steiner, Lutz Bellmann (Hrsg.) Mikroökonomik des Arbeitsmarktes. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 192, 1995, S. 412 ff.

²⁵ Laut der Garten- und Landschaftsbau-Umfrage des IWH sind 40 vH der Unternehmen der Branche Garten- und Landschaftsbau grundsätzlich nicht bereit, Bewerber einzustellen, die vorher in einer ABM beschäftigt waren. Zu den Umfrageergebnissen vgl. SCHULTZ, B.: Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsprogramme am Beispiel der Branche Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau in Ostdeutschland – Datensammlung –, in: IWH, Forschungsreihe 1/1997, S. 93.

²⁴ Vgl. HÜBLER, O.: Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Bd. 216/1 Stuttgart 1997, S. 42 und vgl. STEINER, V.; KRAUS, F.: Haben Teilnehmer an

Rückschläge bei der Transformation Mittel- und Osteuropas: Das Beispiel Bulgariens

In jüngster Zeit häuften sich Meldungen über Rückschläge im Transformationsprozeß Mittel- und Osteuropas. Ein extremes Beispiel dafür lieferte im Jahre 1996 Bulgarien, das einen völligen Verlust des Vertrauens in die nationale Währung und einen massiven Produktionsrückgang erlebte. Für die Mitte d. J. ist hier die Einrichtung eines currency boards geplant. Die neue geld- und währungspolitische Strategie ist als ein weiterer Versuch zur makroökonomischen Stabilisierung und zur Eindämmung einer drohenden Hyperinflation zu sehen. Inwieweit der Versuch gelingt, wird insbesondere davon abhängen, wie schnell die bulgarische Wirtschaftspolitik verlorengegangenes Vertrauen zurückgewinnt. Dazu ist die Einführung des currency boards allein nicht hinreichend. Ergänzend bedarf es beispielsweise einer Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und einer konsequenten Fortsetzung der Reformpolitik.

Erschöpfung der Devisenreserven und galoppierende Inflation bei zurückgehender realwirtschaftlicher Leistung

Im Jahre 1996 geriet die bulgarische Wirtschaft nach 1990 und 1994 erneut in schwere Zahlungsbilanzprobleme, die sich in einer Erschöpfung der Devisenreserven und in der Unmöglichkeit, den Wechselkurs zu stabilisieren, ausdrückten. Über das Jahr büßte die Landeswährung Lev gegenüber dem US-Dollar nominal mehr als 85 vH ihres Wertes ein. Begleitet wurde die Krise durch eine Beschleunigung der Inflation auf über 300 vH im Jahresendvergleich und durch einen Rückgang des realen Bruttoinlandsproduktes (BIP) um mehr als 9 vH, nachdem 1994 und 1995 eine leichte Erholung eingetreten war. Sowohl der Vorzeichenwechsel zum Negativen als auch das Ausmaß der Schrumpfung der gesamtwirtschaftlichen Leistung waren einzigartig innerhalb der Reformstaaten Ostmitteleuropas, Südosteuropas und des Baltikums. Erschwerend kam ein Rückschritt bei der Integration in die Weltwirtschaft hinzu. Der Außenhandelsumsatz ging deutlich zurück. So sanken zwischen Januar und September, verglichen mit dem Vergleichszeitraum des Vorjahres, die Exporte Bulgariens um gut 16 vH, die Importe um knapp 14 vH (vgl. Tabelle). Zudem fielen die Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen nach Bulgarien in den

ersten drei Quartalen um 9 vH niedriger als im Vergleichszeitraum des Jahres zuvor aus.

Vor diesem Hintergrund ist nach den Ursachen wiederholter Zahlungsbilanzprobleme in Bulgarien und nach der Angemessenheit von Lösungsstrategien zu fragen. Zu letzteren gehört insbesondere die für Mitte 1997 vorgesehene Einführung eines currency boards.

Der Kampf mit den Altlasten

Bulgarien begann seine wirtschaftliche Transformation mit extrem ungünstigen Ausgangsbedingungen. Hierzu gehörten neben einer auch in anderen Reformstaaten Mittel- und Osteuropas vorhandenen zurückgestauten Inflation insbesondere eine stärker als in anderen Ländern der Region zu beobachtende wirtschaftliche Verflechtung mit den Staaten des untergegangenen Rates für Gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) und eine hohe Verschuldung im Ausland. Bulgarien wickelte im Jahre 1990 knapp drei Viertel seines Außenhandels mit Staaten des RGW ab,²⁶ allein gut 60 vH mit der Sowjetunion. Die Auslandsverschuldung entsprach grob gerechnet dem 2,4-fachen der gesamten bulgarischen Exporte jenes Jahres. Das war nach Polen der zweithöchste Wert aller Reformstaaten Mittel- und Osteuropas.

Die zurückgestaute Inflation wurde schockartig beseitigt. Anfang Februar 1991 erfolgte die Freigabe der Mehrzahl aller Preise. Nur bestimmte Güter, wie Getreide, Brot und Energie, blieben weiterhin staatlicher Preisregulierung unterworfen. Die einseitige außenwirtschaftliche Ausrichtung auf die Staaten Mittel- und Osteuropas, insbesondere auf die Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, wurde aufgegeben. So wurde insbesondere die Abhängigkeit von Importen, namentlich Rohstoffimporten, aus Rußland erheblich reduziert. Von 1990 bis 1995 sank der Anteil der Importe aus Staaten der ehemaligen Sowjetunion an den gesamten Importen Bulgariens von 56,5 auf 34,4 vH. Der Hauptgrund dafür lag in den stark gestiegenen Preisen russischer Güter. Der Warenaustausch zwischen Rußland und Bulgarien wurde nämlich zunehmend auf Basis von Weltmarktpreisen abgewickelt, die zum Teil erheblich oberhalb der zuvor im RGW geltenden Preise lagen.

²⁶ Die ehemalige DDR nicht mitgerechnet.

Tabelle:
Zahlungsbilanz Bulgariens
- in Mio. US-Dollar^a -

	1993	1994	1995	I-IX 1995	I-IX 1996
Saldo der Leistungsbilanz	-1.097,9	-31,9	-25,6	103,2	-33,7
Saldo der Handelsbilanz	-885,5	-16,9	121,0	243,0	131,8
Exporte	3.726,4	3.935,1	5.345,0	3.956,0	3.337,2
Importe	4.611,9	3.952,0	5.224,0	3.713,0	3.205,4
Saldo der Dienstleistungsbilanz	-249,4	-181,7	-278,6	-241,0	-260,0
Saldo der Übertragungsbilanz	36,9	166,7	132,0	101,1	94,5
Saldo der Kapitalverkehrsbilanz	1.080,9	-40,6	-113,8	-325,2	58,6
Kapitalübertragungen	0,0	763,3	0,0	0,0	49,5
Direktinvestitionen (netto)	40,0	105,4	98,4	89,5	81,6
Portfolioinvestitionen (netto)	0,0	-231,8	-65,8	-36,3	-183,9
Sonstige Investitionen (netto)	794,0	-333,8	87,3	52,2	-652,5
Veränderung der Nettoauslandsaktiva					
der Zentralbank (Anstieg: -)	247,0	-343,7	-233,7	-430,5	763,9
Veränderung der Devisenreserven (Anstieg: -)	239,3	-329,7	-219,0	-438,3	743,2
Verkauf von Gold	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Statistische Ermittlungsfehler	17,0	72,5	139,4	221,9	-24,9

^a Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: Bulgarian National Bank: Monthly Bulletin (verschiedene Ausgaben).

Die verbliebenen Preisregulierungen im Innern Bulgariens machten in der Folgezeit entweder, so bei Energie, Subventionierungen erforderlich oder führten, etwa bei Brot und Getreide, zu Angebotsverknappungen. Nachhaltig beeinträchtigte die Auslandsverschuldung die wirtschaftliche Entwicklung. Bulgarien hatte bereits 1990 einseitig ein Moratorium auf seinen Auslandsschuldendienst erklärt. Es dauerte bis zum Jahre 1994, daß das Land mit dem Londoner Club und dem Pariser Club der Gläubiger Umschuldungsabkommen unterzeichnete. Darin erklärten sich die Gläubiger mit einem teilweisen Verzicht ihrer Kreditforderungen und mit einem Aufschub der Schuldendienstzahlungen einverstanden. In Gegenwartswerten ausgedrückt, reduzierte sich der Schuldenstand Bulgariens im Ausland um ca. 47 vH.²⁷ Trotz dieser Reduktion mußte aber nachfolgend ein Hauptziel der bulgarischen Wirtschaftspolitik darin bestehen, die Schulden im Ausland verlässlich zu bedienen, um so die begonnene Integration in die weltweite Arbeitsteilung nicht zu gefährden.²⁸ Eine solide Haushaltsführung

und ein stets hinreichender Bestand ausländischer Devisenreserven waren hierfür unabdingbare Voraussetzungen.

Die Zahlungsbilanzprobleme des Jahres 1994

Noch 1994 kam es zu ernsthaften Schwierigkeiten. Bulgarien standen in jenem Jahr beträchtliche Belastungen bevor, vor allem durch die Zahlungen an die ausländischen Gläubiger des Landes. Allein im Juli wurden 716 Mio. US-Dollar an den Pariser Club fällig – knapp 100 Mio. US-Dollar mehr, als der Bulgarischen Nationalbank (BNB) zu Beginn des Jahres in Form ausländischer Devisenreserven zur Verfügung standen. Der Umfang der Devisenreserven der BNB hatte sich zuvor drastisch verringert. Er schrumpfte vom Beginn des Jahres 1993 bis zum Februar 1994 um mehr als 35 vH (vgl. Abbildung) als Folge zunehmender Inflationserwartungen. Diese waren durch extreme Haushaltsdefizite genährt worden. So war 1993 das Verhältnis des Defizits des konsolidierten Staatshaushalts und des Bruttoinlandsprodukts um mehr als fünf Prozentpunkte in die Höhe geschnellt und hatte einen Wert von knapp 11 vH angenommen. Die hohen Haushaltsdefizite wurden zu einem Teil durch eine direkte Kreditaufnahme bei der Zentralbank finanziert. Überwiegend emittierte die Regierung zwar Wertpapiere; diese wurden jedoch

²⁷ THE WORLD BANK: World Debt Table 1994-95 – External Finance for Developing Countries, Volume 1: Analysis and Summary Tables. Washington 1994, S. 63-96.

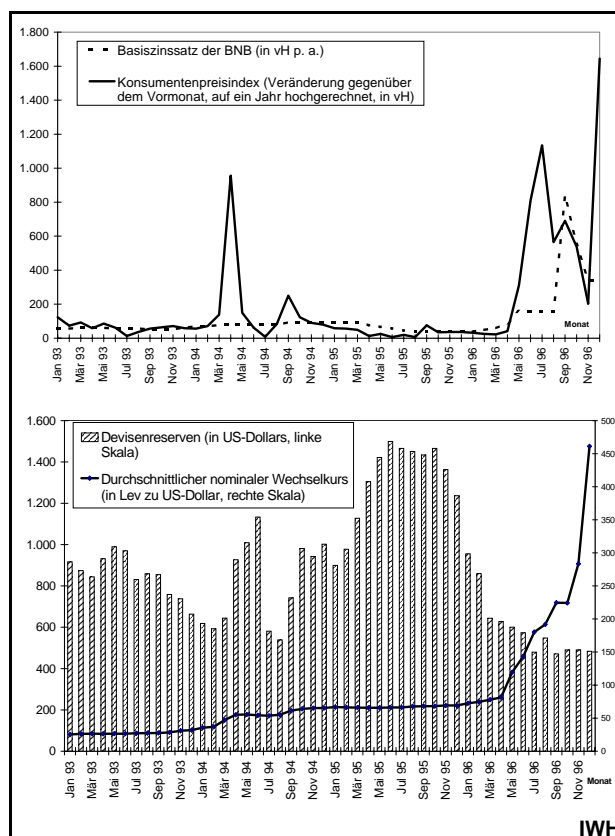
²⁸ БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ, ИКОНОМИЧЕСКИ ИНСТИТУТ: Икономиката на България до 1997 година. София 1994.

von der BNB zu großen Teilen wieder aufgekauft. Allein der Lev-denominierte Teil der um die Fremd-währungsguthaben erweiterten Geldmenge M2 (*Broad Money*) war 1993 mit einer Rate von knapp 60 vH gewachsen. Durch das anhaltend hohe Geld-mengenwachstum geriet die von der BNB betriebene Politik eines durch Stützungskäufe verteidigten Wechselkurses in Gefahr. Die BNB setzte ihre Zinssätze herauf. So stieg der Basiszinssatz der BNB²⁹ von knapp 52 vH im September 1993 auf ein Niveau von 69 vH im Januar des Jahres 1994. Die einzelnen Zinsschritte kamen jedoch relativ spät und verhinderten nicht ein Abrutschen der Realzinsen in den negativen Bereich. Zur Stabilisierung des Wechselkurses intervenierte die BNB kräftig am Devisenmarkt. Unterhalb einer Marke von 600 Mio. US-Dollar vermied sie jedoch weitere Devisenmarktinterventionen. Der Lev begann frei zu *floaten* und wertete in zwei Schüben ab. Im Jahresendvergleich verlor er 1994 mehr als die Hälfte seines Wertes. Die deutliche nominale Abwertung destabilisierte über die Importpreisentwicklung die Währung auch im Innern.³⁰ Bei den Verbraucherpreisen, gemessen am Konsumentenpreisindex, kam es 1994 gegenüber dem Jahr zuvor im Jahresdurchschnitt annähernd zu einer Verdoppelung.

Eine temporäre Entlastung kam vom Internationalen Währungsfonds, von der Weltbank und von einer Reihe einzelner Länder. Durch deren Zahlungsbilanzhilfe erholte sich der Bestand der bulgarischen Devisenreserven. In der Folge wurde der rasante Verfall des Lev gestoppt. Im Gegenzug verpflichtete sich Bulgarien gegenüber den Washingtoner Institutionen zu weitreichenden Strukturreformen. Insbesondere sollten die Bankenkonsolidierung und die Privatisierung vorangetrieben sowie verlustbringende Staatsbetriebe geschlossen werden. Im Jahre 1994 konnten somit eine Zahlungsbilanzkrise – verstanden als Aufgabe des Systems fester Wechselkurse durch eine Erschöpfung der Devisenreserven³¹ – und eine Hyperinflation noch vermieden werden. Ausschlaggebend dafür waren aber weniger Maßnahmen von bulgarischer

Seite als vielmehr Hilfe von außen.³² Die Devisenreserven erholten sich danach wieder und wuchsen bis zum Juni des Jahres 1995 auf ca. 1,5 Mrd. US-Dollar.

Abbildung:
Entwicklung ausgewählter bulgarischer Wirtschaftsindikatoren



Quelle: Bulgarian National Bank: Monthly Bulletin (verschiedene Ausgaben).

Der Übergang zur Hyperinflation

Im zurückliegenden Jahr 1996 mußte Bulgarien bei der makroökonomischen Stabilisierung einen weiteren schweren Rückschlag hinnehmen. Der Anstieg des Preisniveaus beschleunigte sich im Jahresverlauf erheblich. Monatliche Inflationsraten von unter 5 vH im ersten Quartal 1996 wurden in der Folge von Werten deutlich über 25 vH gegen Jahresende abgelöst. Im Januar und Februar des Jahres 1997 lag der Preisauftrieb bereits bei durch-

²⁹ Der Basiszinssatz geht mit dem Zinssatz auf Lombarddarlehen gegen Gold oder konvertible Währung konform.

³⁰ Vgl. MEISSNER, T.: Bulgarien nach dem Regierungswechsel am 25. Januar 1995 – Gefahren für den beginnenden Aufschwung? in: Südost-Europa, Jg. 44 (1995), Nr. 8, S. 490-507.

³¹ Vgl. SACHS, J. D.; LARRAIN, F. B.: Macroeconomics in the Global Economy. New York u. a. 1993, S. 327-355.

³² Vgl. BRISTOW, J.: The 1996 Crisis of the Bulgarian Economy – Macroeconomic Aspects; Vortrag, gehalten auf der Konferenz "The Problems of Privatization in Bulgaria", veranstaltet von der Südosteuropa-Gesellschaft, München, TU Bergakademie Freiberg und dem Center for the Study of Democracy, Sofia, Dresden, 27. und 28. Januar 1997.

schnittlich 125 vH pro Monat. Bulgarien zeigte damit deutliche Anzeichen einer Hyperinflation.³³

Die Beschleunigung der Inflation folgte wiederum auf eine starke Ausdehnung der Geldmenge. Die Lev-Komponente des *Broad Money* wuchs 1996 wie in den Jahren zuvor mit einer Rate von etwa 50 vH. Diese Expansion hatte ihren Ausgang in einer kräftigen staatlichen Kreditaufnahme genommen. Hatte das Defizit des konsolidierten Staatshaushalts bereits 1995 wieder 5,7 vH des Bruttoinlandsproduktes betragen, so erreichte es 1996 mit 16,7 vH den höchsten Wert der 90er Jahre. Neben die Bedienung der Auslandsschulden trat zunehmend die Bedienung einer wachsenden Staatsschuld gegenüber Inländern. Ein Rückgriff auf externe Finanzierungsquellen war der bulgarischen Regierung weitgehend verwehrt. Im Juni verweigerte die Weltbank sogar die Ausreichung einer Bulgarien zuvor zugesagten Zahlung in Höhe von ca. 75 Mio. US-Dollar.³⁴ Im September setzte der Internationale Währungsfonds die Auszahlung einer Tranche über 116,7 Mio. US-Dollar aus.³⁵ Zur Begründung wurde angeführt, daß die bulgarische Regierung ihren zwei Jahre zuvor eingegangenen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, die Bankenkonsolidierung und die Privatisierung voranzutreiben sowie verlustbringende Staatsbetriebe zu schließen.

Durch die Verteidigung des Lev-Wechselkurses schrumpften die Devisenreserven der BNB zwischen Juli 1995 und Juni 1996 um etwa 900 Mio. US-Dollar. Das entsprach mehr als 60 vH des Ausgangsbestandes dieser Periode.³⁶ Ende des Jahres 1996 waren sie auf 483 Mio. US-Dollar zusammengeschmolzen (vgl. erneut Abbildung). Ihr Bestand näherte sich zunehmend dem Betrag der Summe der bulgarischen Importe von Gütern und Diensten nur noch eines Monats. Die Finanzierung der laufenden Einfuhren erschien zunehmend unsicherer, zumal der Bestand der Devisenreserven für die Be-

dienung der Auslandsschulden gebraucht wurde. Allein 1996 waren hierfür ca. 1 Mrd. US-Dollar fällig; 1997 werden es wieder gut 1,3 Mrd. US-Dollar sein. Erschwerend kam hinzu, daß aus dem Geschäftsbankensektor Bulgariens 1996 knapp zwei Fünftel der deponierten Fremdwährungen in einem Gegenwert von gut 900 Mio. US-Dollar abgezogen wurden. Dies beruhte zum einen auf einer fortschreitenden „Dollarisierung“ der Wirtschaft, zum anderen auf einem zunehmenden Verlust des Vertrauens in das bulgarische Geschäftsbankensystem, das in seiner Gesamtheit seit 1993 kontinuierlich Verluste gemacht hatte.³⁷ Nach Angaben der BNB waren zu Beginn des Jahres 1996 fast 40 vH aller Banken unterkapitalisiert. Drei Viertel aller in den Bankbilanzen aufgeführten ausgereichten Kredite waren als zweifelhaft oder sogar uneinbringlich eingestuft.

Nachdem sich der Wechselkurs zum US-Dollar während des gesamten Jahres 1995 in einem Band von 65 bis 70 Lev bewegt hatte, begannen mit nachlassender Interventionsneigung auf Seiten der BNB im Januar 1996 die nominalen Abwertungen langsam zuzunehmen. Im Mai durchbrach der Wechselkurs erstmals die Marke von 100 Lev zu einem US-Dollar. Im September lag er bereits oberhalb von 200 Lev. Die BNB wandte sich der Zinspolitik zu. So stieg der Basiszinssatz der BNB von knapp 39 vH p. a. im Januar auf 160 vH im Mai. Danach wurde bis zum August keine weitere Zinserhöhung vorgenommen. Dies ging wahrscheinlich auf massiven Druck der bulgarischen Regierung zurück. Diese fürchtete eine weitere Ausdehnung des Haushaltsdefizits durch hohe Zinszahlungen auf ihre Schulden gegenüber Inländern. Um die Zahlungsfähigkeit Bulgariens zu sichern, entschloß sich die BNB aber im September dazu, die Zinssätze wieder anzuheben. Der Diskontsatz stieg auf 838 vH. Erst mit dieser Maßnahme wurden die Realzinsen aus dem negativen Bereich herausgeführt. Angesichts stark gestiegener Zentralbankzinsen trat eine kurze Beruhigung an der Wechselkursfront ein, bevor die BNB im Oktober ihre Politik wieder änderte. Die Zinssätze wurden wieder zurückgenommen, offensichtlich erneut auf Druck der bulgarischen Regierung.³⁸ Es

³³ CAGAN, P. (The Monetary Dynamics of Hyperinflation; in: Friedman, M. (Hrsg.) *Studies in the Quantity Theory of Money*. Chicago, London 1956), sieht Hyperinflation bei einem Preisauftrieb von mehr als 50 vH pro Monat als gegeben an.

³⁴ Vgl. WYZAN, M.: Bulgarian Agreement with IMF, World Bank Postponed until September, in: OMRI Daily Digest, Nr. 120 (20. Juni 1996), Teil 2.

³⁵ Vgl. KRAUSE, S.: IMF Delays Loan to Bulgaria; in: OMRI Daily Digest, Nr. 174 (9. September 1996), Teil 2.

³⁶ Die BNB selbst sprach in diesem Zusammenhang von einer „beträchtlichen Kapitalflucht“ (BULGARIAN NATIONAL BANK: Monthly Bulletin 8/1996, S. 16).

³⁷ Vgl. NENOVA, M.; MANCHEV, T.: Structural Imbalances and Decapitalization of the Bulgarian Banking System after 1991, in: BULGARIAN NATIONAL BANK: Monthly Bulletin 12/1996, S. 28-35.

³⁸ Wie stark der Druck der Regierung gewesen sein muß, wird aus der Tatsache deutlich, daß die Chefvolkswirtin der

kam zur Zahlungsbilanzkrise. Bei erneut negativen Realzinsen und ohne weitere erkennbare Interventionen wertete die Landeswährung bis zum Jahresende bis auf ein Niveau von annähernd 500 Lev zu einem US-Dollar ab. Im Februar erreichte der Wechselkurs dann kurzzeitig ein Niveau von 3.000 Lev je US-Dollar.

Das Currency Board als Lösungsstrategie?

Die prominenteste Maßnahme zur Stabilisierung der Lage ist die für die Mitte des Jahres 1997 geplante Einführung eines *currency boards*. Ein solches System beruht darauf, daß eine Zentralbank jegliche geldpolitische Funktion verliert und sich auf die Emission von Geld in Höhe des Zuflusses an Devisenreserven bzw. die Verringerung des Geldumlaufs in Höhe des Abflusses von Devisen beschränkt. Im Rahmen des nunmehr für Bulgarien geplanten Wechselkursregimes ist eine feste Anbindung des Lev an die Deutsche Mark vorgesehen.³⁹ Bestimmte Teile der Geldmenge M2, wie das Bargeld, wohl aber auch Teile der Sichteinlagen, werden in vollem Umfang durch den Bestand der zur Verfügung stehenden Devisenreserven gedeckt sein. Der Internationale Währungsfonds signalisierte bereits durch sein am 11. April gebilligtes Darlehen in einer Höhe von 657 Mio. US-Dollar seine Unterstützung für Bulgariens neuerlichen Stabilisierungsversuch.⁴⁰ Seit der Ankündigung, daß in Bulgarien ein *currency board* eingeführt wird, ist an den Devisenmärkten eine gewisse Stabilisierung des Wechselkurses bei etwa 1.500 Lev für einen US-Dollar eingetreten. In der Folge stabilisierten sich auch im Innern die Preise. Im April 1997 fielen diese sogar gegenüber dem Vormonat um 0,7 vH. Da sich die Nominalzinsen nicht so schnell diesen neuen Bedingungen angepaßt haben, herrschen in Bulgarien derzeit außerordentlich hohe Realzinsen. Kann die Wirtschaftspolitik mit dem *currency board* verlorengegangenes Vertrauen zurückgewinnen, so wird eine Verringerung des gegenwärtigen Realzinsdifferentials zwischen Bulgarien und dem Ausland möglich. In der Folge könnte die gesamtwirtschaftliche Leistung wieder anziehen.

Innerhalb der Reformstaaten Mittel- und Osteuropas ist es Estland, das Erfahrungen mit einem *currency board* gemacht hat.⁴¹ Binnen eineinhalb Jahren nach der Einführung dieses Systems stieg der Bestand ausländischer Devisenreserven bei der estnischen Zentralbank um mehr als das Dreifache. Einher ging dies mit einer starken realen Aufwertung. Der reale Wechselkurs der Landeswährung Kroon fiel zwischen Juni 1992 und Dezember 1993 gegenüber der Reservewährung D-Mark um etwa 60 vH – mit weiter fallender Tendenz. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, das *currency board* Bulgariens mit einer starken nominalen Abwertung des Lev zu beginnen. Um im Anschluß daran aber nicht, wie das Beispiel Estland zeigt, die Landeswährung einer zu starken realen Aufwertung auszusetzen und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit heimischer Unternehmen zu gefährden, sollte erwogen werden, mittelfristig zu kontinuierlichen nominalen Abwertungen (*crawling peg*) überzugehen. Bereits vor Einführung des *currency boards* ließe sich ankündigen, unter welchen Bedingungen ein Übergang zum *crawling peg* erfolgen wird. Dieses Vorgehen könnte zu einer erhöhten Glaubwürdigkeit der bulgarischen Wirtschaftspolitik und auf Seiten der Marktteilnehmer zu einer Stabilisierung der Erwartungen beitragen. Die unmittelbare Einführung eines *crawling peg* scheint gegenwärtig ausgeschlossen. Eine derartige Wechselkurspolitik dürfte die BNB kaum glaubhaft vermitteln können, da sie in der Vergangenheit offensichtlich zu häufig von der bulgarischen Regierung instrumentalisiert wurde.

Die Möglichkeiten einer Regierung, eine defizitäre Haushaltspolitik zu betreiben, werden durch ein *currency board* erheblich eingeschränkt. Um in Bulgarien in Zukunft Budgetdefizite zu vermeiden, bedarf es einer konsequenten Strukturpolitik. Die mehrfach angekündigte Schließung von 64 großen verlustbringenden Staatsbetrieben muß zum Abschluß gebracht werden. Subventionierungen, beispielsweise des Energiesektors, müssen deutlich zurückgeführt, die Preise weiter liberalisiert werden. Eine zügige Fortsetzung verlangen die Privatisierung und die Bankenkonsolidierung.

Thomas Meißner
thm@iwh.uni-halle.de

BNB zum Ende des Jahres ihren Posten unter Protest aufgab, vgl. PARI, Dezember 1996.

³⁹ „Lew an D-Mark koppeln“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 103, Montag, 5. Mai 1997, S. 15.

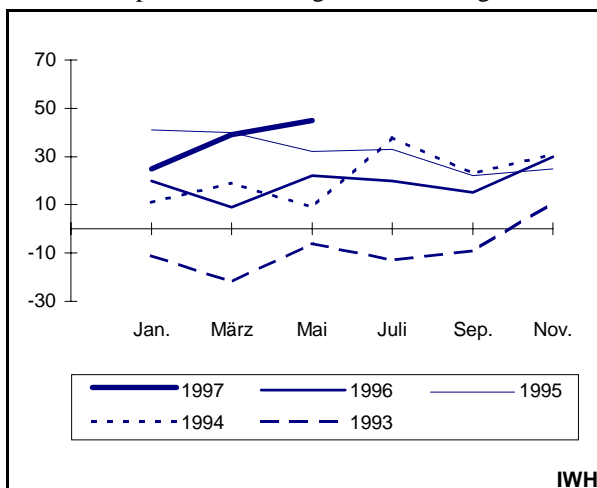
⁴⁰ „IMF Approves Loan to Bulgaria“, in: RFE/RL Newline, Jg. 1, Nr. 10 (14. April 1997), Teil 2.

⁴¹ Vgl. BUCH, C. M. u. a.: Währungsreformen im Vergleich – Monetäre Strategien in Rußland, Weißrußland, Estland und der Ukraine. Tübingen 1995, S. 74-86.

Zuversicht der ostdeutschen Industrie im Mai 1997 weiter verbessert

Die *Geschäftslage* in der ostdeutschen Industrie hat sich laut Mai-Umfrage unter 300 Unternehmen weiter verbessert. Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen ist gegenüber der vorangegangenen Befragung um 6 Punkte auf 45 angestiegen, nachdem er sich bereits im März um 15 Punkte erhöht hatte. Damit liegt die Stimmung im Mai um 23 Punkte über dem Niveau vom Vorjahr. Der Anteil der Unternehmen mit „guter“ Geschäftslage nahm seit Jahresbeginn kontinuierlich auf 22 vH zu. Im Unschärfbereich zwischen „eher gut“ und „eher schlecht“ überwiegt mit 51 vH der Anteil optimistischer Unternehmen. Die Pessimisten sind derzeit auf dem Rückzug.

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -

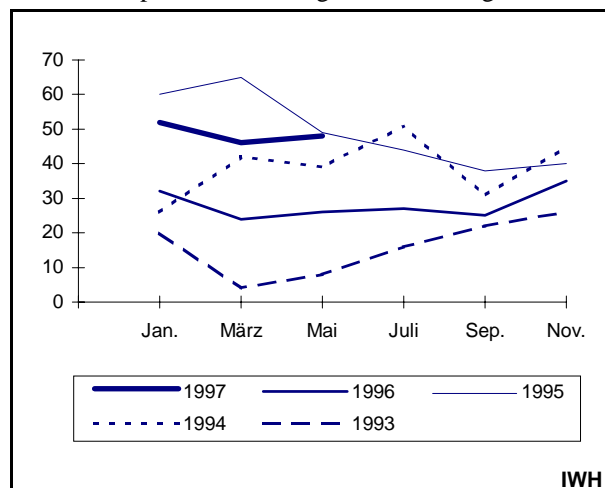


Quelle: IWH-Industrieumfragen

Die Verbesserung der Lageeinschätzung im Vergleich zum Vorjahr geht durch alle Hauptgruppen des Verarbeitenden Gewerbes, besonders kräftig ist sie im Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe. Hier zeichnet sich für Chemieunternehmen ein Aufschwung ab. Im Investitionsgütergewerbe gibt es deutlich gegensätzliche Tendenzen. Die Herstellung von Eisen-, Blech- und Metallwaren sowie der Maschinenbau befinden sich gegenüber dem Vorjahr im Auftrieb. Dagegen melden Unternehmen aus dem Schiffbau und Produzenten von Spezialfahrzeugen und -zubehör Rückgänge. Bei den Verbrauchsgütern ist die Herstellung von Glas- und Kunststoffwaren weiter auf Wachstumskurs.

Die Belebung der Geschäfte vom März auf Mai erscheint zwar im Vorjahresvergleich gering. Dahinter verbirgt sich jedoch ein statistischer Effekt; denn im Mai des vergangenen Jahres war die Geschäftslage nach einem strengen Winter besonders stark von Aufholeffekten in baunahen Bereichen geprägt. In diesem Jahr setzte dagegen die wirtschaftliche Belebung in baunahen Unternehmen des Grundstoff- und Produktionsgütergewerbes bereits im März ein. Darüber hinaus empfangen derzeit einige konsumnahe Unternehmensgruppen nur schwache oder verzögerte Impulse aus der früh-sommerlichen Belebung. Sie befinden sich aber deutlich über dem Vorjahrsniveau.

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrieumfragen

Die Einschätzung der *Geschäftsaussichten* bewegt sich annähernd auf dem Niveau vom März. Es überwiegen mit drei Vierteln der Befragten die Optimisten. Gleichwohl ging ihr Anteil wegen der schwachen Binnenkonjunktur insbesondere in einigen konsumnahen Unternehmensgruppen deutlich zurück.

Udo Ludwig

Tabelle:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie - Mai 1997
Vergleich zum Vorjahr und zur Vorperiode

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Mai 96	Mrz 97	Mai 97	Mai 96	Mrz 97	Mai 97	Mai 96	Mrz 97	Mai 97	Mai 96	Mrz 97	Mai 97	Mai 96	Mrz 97	Mai 97
	in vH der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a														
Geschäftslage															
Industrie insgesamt	17	19	22	44	50	51	35	25	23	4	6	5	22	39	45
Hauptgruppen															
darunter:															
Produktionsgütergewerbe ^b	15	14	24	41	53	52	40	21	20	4	12	5	13	33	51
Investitionsgütergewerbe	16	20	14	44	51	54	34	24	26	6	5	6	20	42	36
Verbrauchsgütergewerbe	13	25	24	46	41	46	40	34	28	1	0	3	19	31	39
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	16	19	21	43	52	47	39	29	27	2	0	4	18	41	36
50 bis 249 Beschäftigte	21	24	19	39	51	53	35	20	24	5	5	4	19	50	43
250 und mehr Beschäftigte	10	8	28	49	46	47	38	34	19	3	12	6	18	8	50
Statusgruppen															
darunter:															
Privatisierte Unternehmen	18	18	22	43	49	53	35	26	22	4	7	4	23	35	48
Westdt./ausl. Investoren	14	17	24	45	52	52	37	22	22	4	9	3	18	38	51
Management-Buy-Outs	37	24	12	37	48	60	26	25	22	0	3	5	47	42	45
Reprivatisierer	18	12	16	29	38	53	47	50	25	6	0	6	-6	0	38
Neugründungen	19	30	31	41	57	53	27	13	17	13	0	0	19	73	67
Geschäftsaussichten															
Industrie insgesamt	18	19	20	45	54	55	35	23	24	2	4	2	26	46	48
Hauptgruppen															
darunter:															
Produktionsgütergewerbe ^b	19	17	20	44	56	59	35	18	18	2	9	4	25	45	57
Investitionsgütergewerbe	16	20	14	47	53	58	34	24	27	3	3	2	26	46	43
Verbrauchsgütergewerbe	16	21	24	37	53	48	47	26	26	0	0	1	7	48	44
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	17	16	15	49	57	54	34	26	29	0	1	2	33	46	38
50 bis 249 Beschäftigte	21	24	21	42	52	53	35	23	25	2	1	2	25	52	46
250 und mehr Beschäftigte	13	8	19	44	52	55	41	28	23	2	12	3	13	20	48
Statusgruppen															
darunter:															
Privatisierte Unternehmen	20	19	20	43	54	55	36	23	23	1	4	2	25	45	50
Westdt./ausl. Investoren	14	18	21	45	55	54	39	21	23	2	6	2	19	46	49
Management-Buy-Outs	41	22	15	37	64	70	22	14	11	0	0	4	56	72	70
Reprivatisierer	21	11	16	32	35	50	47	54	31	0	0	3	6	-8	31
Neugründungen	19	27	31	51	53	61	22	20	8	8	0	0	41	60	83

^a Summe der Wertungen pro Jahr jeweils gleich 100 - Ergebnisse gerundet.

^b Einschließlich Grundstoffgewerbe.

Quelle: IWH-Industrienumfrage.